


**XLVIII Legislatura**

**DIVISIÓN PROCESADORA DE DOCUMENTOS**

**Nº 2147 de 2019**

S/C

Comisión Especial de asuntos municipales

DELEGACIÓN

Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto contador Álvaro García y Director de Descentralización e Inversión profesor Pedro Apezteguía

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 2 de julio de 2019

(Sin corregir)

Preside: Señora Representante Stella Viel (Vicepresidente).

Miembros: Señores Representantes Alfredo Asti, Oscar De los Santos, Armando Castaingdebat, Omar Lafluf, Washington Silvera, Tabaré Viera Duarte y José Yurramendi.

Concurre: Señor Representante Nicolás Olivera.

Invitados: Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto contador Álvaro García, Director de Descentralización e Inversión profesor Pedro Apezteguía y señora Jimena de los Campos, asesora.

Secretaria: Señora Graciela Morales.

Asistente Técnico: Doctor Ernesto Abisab.

=======II=======

**SEÑORA PRESIDENTA (Stella Viel).-** Habiendo número, está abierta la reunión.

La Comisión tiene el agrado de recibir a una delegación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto integrada por su director, contador Álvaro García, por el director de Descentralización e Inversión Pública, profesor Pedro Apezteguía, y por la asesora, Jimena de los Campos.

**SEÑOR VIERA (Tabaré).-** Queremos destacar y agradecer la pronta respuesta de parte de la OPP a nuestra invitación luego del momento político que vivió el Uruguay.

Como reza la invitación que les llegó, la idea es obtener información con respecto a las obras que ejecuta y/o financia la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, habida cuenta de la amplia publicidad que realizó la Oficina a partir del mes de abril -durante un buen tiempo- y que, además, está colgada en la página *web* de la Presidencia de la República. Hablo de la campaña denominada "1.500 obras en 1.500 días". Realmente, algunas de las obras informadas nos llamaron la atención.

Por lo tanto, creo que es interesante que esta Comisión pueda conocer cuáles son las obras, los planes, los proyectos y la inversión que desde la OPP y la Dirección de Descentralización e Inversión Pública se realiza en el país, sobre todo, en el marco de lo que es la misión de la Oficina y los distintos proyectos que tienen que ver con la descentralización y con los contactos con los gobiernos departamentales, es decir, las intendencias y los municipios.

**SEÑOR DIRECTOR DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO.-** Como siempre, es un gran placer visitar este Parlamento. Estamos a dos días después de unas elecciones internas en un país que está entre los más democráticos del mundo. Eso es para aplaudir y para recordar siempre por todas las partes; es algo bien relevante. Cada vez que venimos a esta Casa recordamos ese punto.

Voy a hacer algunas reflexiones conceptuales que me parece bien importante manejar. Luego, el profesor Pedro Apezteguía va a brindar abundante información respecto del motivo de la convocatoria.

El tema que se está tratando aquí es fundamental. Desde el punto de vista de nuestra fuerza política, desde el gobierno de 2005, este ha sido un tema de primera relevancia. De hecho, se trató la descentralización, se analizó cómo ha sido históricamente desarrollada en nuestro país, y cómo hubo zonas que por suerte, en función de la historia o de la naturaleza, tuvieron mayor grado de desarrollo con respecto a otras que se vieron relegadas. Como saben, uno de los cometidos de la OPP es elaborar planes y programas, basado en lo que determina la Constitución. Además, a través de los años, se constituyó el organismo que se relaciona con los gobiernos subnacionales en el Uruguay. Por ello, es de particular relevancia realizar acciones concretas a favor de la descentralización.

En el marco de estos últimos años, el país avanzó en parte de la descentralización con la creación de un tercer nivel de gobierno. Hablamos de 2009 -con una primera ley- y de 2014. Por otra parte, el año pasado presentamos una nueva iniciativa al respecto y vamos a pedir a esta Comisión que disponga del tiempo suficiente como para que podamos venir a realizar una presentación e impulsar su tratamiento. Queríamos aprovechar la oportunidad de esta visita para comunicarlo.

La descentralización es un gran tema y creo que todos los partidos políticos tienen claro este punto, con matices o diferencias. Sin dudas, en la práctica vemos los beneficios de la descentralización, particularmente con la creación del tercer nivel de gobierno y con el mayor conocimiento que la ciudadanía toma acerca de las diferentes

políticas públicas de una manera más directa. A modo de ejemplo, durante este período de gobierno, nuestra Oficina realizó un trabajo con los ciento doce municipios, algo que implicó planes estratégicos para cada uno de ellos. Puede resultar muy rimbombante y a veces hasta curioso que se hable de plan estratégico o de planificación estratégica, pero todas las cosas se pueden manejar en términos muy sencillos. Eso implica preguntarnos qué objetivos puedo alcanzar con los recursos que tengo. Eso se realizó y está publicado en la página *web*. Hay una amplia gama de programas que la Oficina de Planeamiento y Presupuesto ha ido construyendo a lo largo de su historia y de los últimos años, vinculados con la descentralización y su puesta en práctica.

Creo que el país, no el gobierno -incluyo todos los niveles de gobierno-, viene recorriendo un camino virtuoso en ese sentido. Voy a finalizar mi intervención refiriéndome a una herramienta que ha sido fundamental, concretamente, el acuerdo político que se realiza el año inicial de cada gobierno para establecer en el Presupuesto Nacional los recursos que serán transferidos -tal como lo determina la Constitución de la República- a favor de los gobiernos departamentales, en este caso, a los gobiernos municipales.

Esa gran gama de obras y de proyectos -que a veces incluyen pequeñas obras en los municipios, por ejemplo- están compendiadas en el Observatorio Territorio Uruguay, en particular en el Mirador Ciudadano.

Entendimos necesario e imprescindible realizar esta campaña publicitaria porque recorrimos el país a lo largo y a lo ancho y vimos la gran cantidad de obras que se realizan en forma conjunta entre el gobierno Nacional, los gobiernos departamentales y los gobiernos municipales; nos enorgullecemos profundamente de ese trabajo conjunto. Quisimos hacer visible un hecho positivo para el Uruguay como es la concreción de una enorme cantidad de obras que se acumulan a través de los diferentes programas, que luego serán detallados por el profesor Apezteguía, director de Descentralización e Inversión Pública.

En ese sentido, tenemos el Programa de Desarrollo y Gestión Subnacional, los Fondos de Desarrollo del Interior, el Programa Nacional de Caminería, y otros elementos conexos como el alumbrado público o el programa de electrificación rural. A esto se suman los programas que directamente la OPP organiza, que están vinculados con el Programa Uruguay Integra, que quiero recordar que fue con una cooperación de la Unión Europea. Esto es un claro ejemplo -así lo he dicho en los ámbitos internacionales- de lo que debe ser una cooperación técnica. En este caso, hace diez años el país recibió una cifra importante de parte de la Unión Europea y llevó adelante un programa. La cooperación se terminó porque, por suerte, Uruguay multiplicó por cuatro su Producto Bruto *per capita* y hoy nos graduaron, es decir que tenemos menos acceso a los fondos de cooperación.

Antes de que ello sucediera, incorporamos ese programa porque resultó muy positivo en nuestros propios procesos presupuestales. A esto le sumamos lo que son pequeños programas para nosotros, pero muy importantes para pequeñas poblaciones; aquí hay exintendentes y conocen el territorio, y seguramente sabrán que a través de las Agendas Municipales de Cultura, que es un programa, se ha encontrado la posibilidad de poner en valor alguna cuestión histórica que hace a la identidad del lugar. Esto lo hemos visto en diferentes localidades.

Nos pareció muy importante celebrar toda esa gama importante de programas, desconocida para gran parte de la población; efectivamente, realizamos una celebración conjunta en la Torre Ejecutiva con el Congreso de Intendentes y su presidenta. Reitero

que la intención fue hacer visible lo que hace años está publicado en el Mirador Ciudadano.

Los señores diputados observarán algo curioso, porque hablamos de mil quinientas obras, pero eso es culpa de los publicistas que nos recomendaron hacer hincapié en cierta cantidad de obras. Inicialmente pensamos que ese era el número, pero cuando empezamos a profundizar vimos que hoy estamos prácticamente en el doble. Si ingresáramos en este momento en la página de Mirador Ciudadano, veríamos que hay más de 2.903 obras. Es una cantidad relevante y resulta particularmente importante que la gente las conozca y sepa que existe esta herramienta.

Aquí hay un punto de celebración del país, que reclama la ciudadanía, que tiene que ver con la transparencia. El Mirador Ciudadano es un elemento de transparencia.

Como país hemos ido construyendo herramientas que van a favor de dicha transparencia y en este caso no hay ningún tipo de dudas, porque aquí tenemos información georreferenciada de las 2.903 obras de todo el país; cualquier ciudadano o ciudadana que tenga acceso a Internet -sabemos que en Uruguay tenemos acceso a Internet en todo el territorio nacional- puede consultar los programas que se están desarrollando en su territorio. Y también pueden ayudar a controlar porque creemos mucho en el control ciudadano. De hecho, hemos recibido preguntas, aclaraciones y devoluciones de la población sobre cosas importantes que ameritaban entablar un diálogo con los gobiernos departamentales para corregir algunos aspectos.

Por lo tanto, la transparencia es uno de los puntos fundamentales y forma parte de haber llevado adelante esta campaña porque nos parece que es especialmente importante, hasta para la democracia, que los ciudadanos conozcan bien las cosas que se llevan a cabo, el origen de cada uno de esos programas, el origen de los fondos de financiación de los programas, la duración de las obras, el cumplimiento y el avance. Inclusive, ello es así hasta por razones cotidianas, pues la gente se pregunta: "¿Cuándo van a terminar de realizar esta obra que me está rompiendo la calle? Me va a dejar un barrio mucho mejor, pero necesito saber cuándo va a terminar."

Una segunda razón -creo que de celebración por parte de todos- es que este proceso que se viene llevando a cabo en el país en los últimos años ha permitido contar con la mayor dotación y transferencias de recursos de la historia de un gobierno nacional hacia los gobiernos subnacionales. Ha sido creciente en los últimos años de manera permanente; en términos reales podemos decir que, comparando con el 2004, estamos en un 138% de incremento de los recursos transferidos por todo concepto del gobierno nacional a los departamentales, en términos reales.

Por lo tanto, el país ha llegado -y esperemos que este no sea el mayor punto y que siga creciendo; nos parece fundamental- al mayor monto transferido, como nunca ha habido.

Otro motivo de celebración es que el cumplimiento de estas transferencias se ha hecho en tiempo y forma. Esto también nos deja particularmente satisfechos porque desde la existencia de estos acuerdos en el Presupuesto Nacional, en particular desde 2005, hubo un cumplimiento con la transferencia de todos los recursos en tiempo y forma como nunca lo hubo; creemos que este también es un hecho para celebrar porque es muy importante para los gobiernos departamentales y municipales saber que podrán contar con los recursos que fueron comprometidos en el momento en que se dijo que serían transferidos.

Entonces, a nuestro entender, este es otro hecho a destacar, muy importante: cumplimiento, amén de transparencia y volumen de fondos.

Una cuarta razón para celebrar, comunicar y compartir con la población es el establecimiento de procedimientos de control. Algunos programas, como por ejemplo el Programa de Gestión Subnacional, desde hace décadas está ligado a un préstamo con el Banco Interamericano de Desarrollo que tomó el gobierno nacional y tiene como condición de cumplimiento el establecimiento de determinados procedimientos que garanticen la transparencia del proceso, la ecuanimidad, en definitiva, la eficiencia del uso del recurso. Y eso se ha extendido a otros casos. El FDI cuenta desde hace mucho tiempo con esos procedimientos. Por ejemplo, parte del Plan Nacional de Caminería -que ordena el presidente de la República en 2016, en una reunión con todos los intendentes, en la Torre Ejecutiva-, para el cual se realizaron diecinueve planes departamentales de caminería que llevan adelante las Intendencias, que están unificados en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto con todos los planes de caminería, y para los cuales se logra juntar la mayor cantidad de dinero para caminería en la historia de nuestro país, unos US$ 230.000.000 en cinco años, es financiado a través de un préstamo con el Banco Interamericano de Desarrollo y nos permite aplicar los mismos procedimientos. Así hemos tratado de hacer en todos los casos, porque la aplicación de los procedimientos es un mayor control en el uso de los recursos y eso nos importa a todos.

Todo esto no hubiera sido posible de no existir el acuerdo político que se realiza cada año que comienza un gobierno para incluir todo esto en el Presupuesto Nacional. En este sentido, hay que reconocer el trabajo de nuestra propia gente: el profesor Apezteguía fue un factor fundamental en 2015 -hablando solo de este período de gobierno-, pero también lo han sido quien fuera el presidente del Congreso de Intendentes de entonces, el intendente Jorge Botana; el intendente de Rocha, Aníbal Pereyra, y el de Rivera, el doctor Marne Osorio, los tres representantes de la Mesa del Congreso de Intendentes que participaron en la negociación de estos acuerdos en su momento. Hay que agradecerles porque trabajaron bien y rápido, muy rápido, porque quiero recordar que los intendentes asumen el 10 de julio y antes del 31 de julio hay que enviar el acuerdo al Ministerio de Economía y Finanzas, al Poder Ejecutivo, para incluirlo en el Presupuesto Nacional. Es decir, en veintiún días hay que arribar a un acuerdo, que es complejo, porque estamos llegando a $ 20.000.000.000 por año de transferencias.

Por último, creo que si tenemos que partir del aprendizaje que hemos realizado, a veces de manera acelerada en los lugares que nos tocó gestionar, y nos tomáramos el atrevimiento de hacer alguna recomendación al gobierno que asumirá el año próximo tanto a nivel nacional como departamental, le diríamos que no dejara de utilizar esta herramienta, que hiciera el máximo esfuerzo y que continuara en esta línea de concretar este acuerdo que es el que permite la certidumbre de contar con los recursos, algo que le hace bien a todo el mundo. Me parece que es un hecho fundamental, trascendental, que implica un esfuerzo importante, pero que vale la pena, porque lo vemos reflejado en estas casi 3.000 obras, que son objeto de trabajo conjunto entre el gobierno nacional y los gobiernos departamentales y municipales.

**SEÑOR APEZTEGUÍA (Pedro).-** Tengo una presentación muy larga, con muchas tablas, y el objetivo de incluirlas en el documento era que quedaran a disposición de la Comisión. Se trata de información que es básicamente pública, pero que muchas veces forma parte de rendiciones de cuentas y de memorias anuales y a veces se pierde en la cantidad de documentos.

En primer lugar, voy a hacer una referencia al Observatorio Territorio Uruguay, al Mirador Ciudadano que, como buen sistema informático, se va renovando y va agregando elementos que hoy nos permiten saber qué sucede hoy con las finanzas departamentales, con los perfiles de cada departamento y de los municipios, con el conjunto de indicadores de todo tipo que recoge el Mirador, información de Estadística y

Censo, pero también de otras fuentes a las que se puede recurrir. También incluye una biblioteca, que atiende todos los aspectos vinculados con lo territorial y el Mirador Ciudadano que, de alguna manera, es el último módulo que se suma a este Observatorio que, precisamente, esta campaña de difusión intentaba poner en valor. Allí se puede encontrar una descripción y llegar al Mirador ciudadano, que plantea un conjunto de cinco parámetros, por ejemplo, los departamentos donde hay proyectos en ejecución, 19, el conjunto de municipios donde hay proyectos en ejecución.

Esto no siempre fue así, es decir, los municipios se fueron sumando y esta cifra marca que, efectivamente, en todos los municipios ha habido proyectos en ejecución en este período. Se trata de 2.903 acciones en el territorio, distribuidas en 1.021 proyectos, muchos que contienen muchas obras, y un monto total de asignaciones autorizadas que el 26 de julio llegaba a $ 14.533.000.000. Cuando uno recorre el Observatorio puede filtrar la información según los años, los departamentos, los municipios, los Objetivos de Desarrollo Sostenible, los distintos programas de la OPP y se pueden diferenciar claramente los programas que se encuentran en ejecución y los que ya fueron finalizados.

En particular, en la imagen que estamos viendo se muestra que actualmente hay 462 proyectos en ejecución, que se distribuyen en el territorio tal como allí se indica.

Si ingresan al Mirador Ciudadano se encontrarán con un listado de cada uno de los proyectos. Y si cliquean en el sitio correspondiente a cada uno de los proyectos, encontrarán una ficha descriptiva de cada uno, que se actualiza mensualmente y va dando cuenta de los avances de la obra.

En este momento, estamos viendo un ejemplo de las fichas que se pueden encontrar en el Mirador. Particularmente, la ficha que está ubicada a la derecha refleja el plan de mantenimiento de caminería departamental de Colonia. Podemos ver el mapa en el que se muestra cómo se va actuando sobre los diferentes caminos dentro del departamento. Ese mapa se va actualizando mes a mes y nos permite conocer exactamente cada una de las obras que se realizan.

De la misma manera, podemos ingresar a los grupos de proyectos y ver cómo contribuyen a cada uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, cómo se localizan en el territorio las actuaciones del Estado uruguayo, del país, tras la agenda global 2030, y cómo va contribuyendo cada uno de los gobiernos departamentales.

La siguiente imagen corresponde al programa de obras financiadas. Aquí aparece exactamente el eslogan de la campaña: "Conozca más sobre los proyectos que financia OPP en el territorio". Ese es el mensaje que da el Mirador Ciudadano.

La situación al 26 de junio es la siguiente. Hay 2.441 obras, de las cuales 149 tienen financiamiento del Fondo de Desarrollo del Interior; 2.009 corresponden a distintos tipos de caminos sobre los cuales se ha actuado -hay una definición de camino, de tramo mínimo de camino, para que pueda ser considerado como una obra única- ; 36 son actuaciones u obras en el Programa de Desarrollo y Gestión Subnacional; 86 corresponden a electrificación rural y 161, a proyectos de Uruguay Integra y Uruguay Más Cerca.

Por otro lado, completando ese panorama, tenemos 462 obras con financiación comprometida. Son obras para las cuales la Comisión Sectorial de Descentralización o la propia Oficina de Planeamiento y Presupuesto resolvieron adjudicar un monto de financiación. De esas 462 obras que tienen financiación comprometida, algunas ya se encuentran en ejecución y otras todavía no comenzaron, porque fueron autorizadas en las últimas reuniones de la Comisión Sectorial y están en procesos preparatorios. En la

imagen que estamos mostrando aparecen gráficas que representan el avance de cada una de ellas. En particular, en la que estamos viendo en este momento se muestra la fracción de obras y planes comprometidos sobre el conjunto de planes totales a esta altura del quinquenio. También podemos apreciar el detalle de obras finalizadas, departamento por departamento.

Dejaremos esta información a la Comisión, pero si los señores diputados quieren hacer alguna pregunta, responderemos con mucho gusto.

En estos cuadros también podemos ver cuáles son las obras comprometidas por programa y de esas 462 comprometidas, las 289 que ya están en ejecución, es decir, aquellas en las que se ha verificado un avance mensual, se ha logrado una certificación mensual y, por lo tanto, las intendencias o los proyectos han recibido las transferencias correspondientes o bien se encuentran en trámite, como es el caso de las que han sido verificadas en los últimos sesenta días.

En cuanto a las transferencias realizadas, como decíamos, ascienden a $ 14.530.000.000 y se reparten en cada uno de los programas de la forma que se muestra en la imagen que estamos apreciando: 49,4% corresponde al Fondo de Desarrollo del Interior; el 26%, a distintos programas de caminería: el 2%, a electrificación rural; el 3%, a Uruguay Integra y Uruguay Más Cerca.

Más adelante vemos el estado de las obras finalizadas: $ 7.000.000.000 corresponden a obras finalizadas; $ 7.400.000.000 a obras aprobadas, de los cuales $ 3.700.000.000 ya fueron ejecutados.

La gráfica que vemos ahora muestra cómo se reparten los fondos al 26 de junio: el 49% corresponde a obras finalizadas; el 25%, a etapas de obra finalizadas, aunque la obra en su conjunto no lo está, y el 26%, a obras que cuentan con aprobación, en proceso de ejecución parcial o total.

También podemos apreciar la distribución por programa y por intendencia al 26 de junio -que es la fecha en la que estos listados fueron emitidos-, así como cuántas obras fueron finalizadas y cuántas no.

Voy a referirme al origen de los fondos. Siempre es motivo de discusión la procedencia de los fondos que financian este conjunto de transferencias y de obras.

El 49% de ese dinero corresponde al 33,65% del fondo presupuestal establecido por el artículo 678 de la Ley Nº 19.355, al que habitualmente la Constitución de la República refiere como fondo presupuestal y que, habitualmente, todos referimos como Fondo de Desarrollo del Interior, denominación dada por el Decreto Nº 411, del año 2001.

Los literales B) y C) del artículo 674 de la Ley Nº 19.355 conforman el 30% del origen de los fondos, que corresponden a programas de caminería y al Programa de Desarrollo y Gestión Subnacional. Esos programas se financian con una parte de los recursos nacionales previstos en el artículo 214 de la Constitución de la República.

Finalmente, el 21% corresponde a créditos presupuestales que residen en el presupuesto de la OPP y que no están vinculados con ninguno de los dos fondos anteriores, que son a los que se hace referencia en la Constitución de la República.

Vinculado con lo que se prevé en el literal B) del artículo 674, podemos decir que se ejecutaron 1.939 obras y se actuó en 25.920 kilómetros de caminos. Este programa de mantenimiento de la caminería se financia en un 70% por lo previsto en el literal B) del artículo 674 y en un 30%, con créditos de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

Los señores exintendentes recordarán que esto viene del viejo programa 370, al que luego se agrega el programa 371 o programa forestal. De ellos deriva un programa de mantenimiento en una relación 70, proveniente de los fondos provenientes del artículo 214, y 30, de créditos de la OPP.

En este material que estamos manejando se puede ver kilómetro a kilómetro, departamento a departamento, año a año, cómo se han aplicado los fondos.

El Mirador Ciudadano registra diecinueve planes de mantenimiento vial, que se van convirtiendo progresivamente en obras. A medida que va terminando la ejecución de los planes, el Mirador Ciudadano los va registrando como obras, con su correspondiente presupuesto.

De acuerdo con el literal C) del artículo 674 de la Ley Nº 19.355, del 3,33% se debitan, en este caso, $ 2.800.000.000, que corresponden al financiamiento de sesenta y cuatro obras.

Esto es muy móvil. El PDGS en este momento viene trabajando en aprobar un conjunto de transferencias a proyectos de desarrollo de gestión subnacional. Ello se hace, no en el momento en que están aprobadas sino cuando efectivamente la licitación está adjudicada y es necesario comenzar a pagar los certificados. Es esperable que se trate de unas ochenta obras en los próximos dos o tres meses.

Luego, puede observarse en la transparencia el detalle de la ejecución, cuántas obras finalizadas, cuántas comprometidas y cuánto de ese comprometido está ejecutado. Podemos decir que el programa, de acuerdo a lo previsto, está en un 73% de la ejecución.

En cuanto al Fondo de Desarrollo del Interior, nace como consecuencia o derivado del artículo 230 de la Constitución que establece, por un lado, que la OPP asistirá al Poder Ejecutivo en dos aspectos: en la formulación de programas y planes de desarrollo, y en la planificación de las políticas de descentralización que pueden ser ejecutadas por el Poder Ejecutivo, los entes autónomos y los servicios descentralizados y por los gobiernos departamentales. En ese caso, el artículo 298 estableció que la ley podría destinar -lo hizo por primera vez en el presupuesto quinquenal de 2001 a 2005- al desarrollo del interior del país y a la ejecución de políticas de descentralización una alícuota de los tributos nacionales recaudados fuera del departamento de Montevideo. Y agrega que con su producido se formará un fondo presupuestal afectado al financiamiento de los planes y programas -aquellos que refería el artículo 230 de la Constitución-, y que esa alícuota debe ser propuesta preceptivamente en el presupuesto nacional.

Esa alícuota aparece en cada una de las iniciativas en el 2005, 2010 y 2015. Eso forma parte al acuerdo al que refería el señor director, al acuerdo que llega el Poder Ejecutivo con el Congreso de Intendentes el 31 de julio de cada año en el marco del Presupuesto Nacional.

Luego, el Decreto N° 411 reglamenta y hace mención por primera vez a ese fondo presupuestal, denominándolo Fondo de Desarrollo del Interior en aquella parte que estaba destinada a financiar proyectos presentados por los gobiernos departamentales.

Finalmente, cabe señalar el artículo 678 de la Ley N° 19.355, que hoy establece cómo se calcula ese fondo presupuestal, que se vincula con el 11% de $ 31.751.000.000, cifra actualizada por el Índice de Precios al Consumo que corresponde a los tributos nacionales recaudados fuera del departamento de Montevideo en 1999. Este es un tema que siempre está en discusión: por qué es el 11% de los tributos actualizados por el IPC

que son de 1999. Y, bueno, es una forma de establecer la negociación, de dar certeza a la negociación. La alícuota podría ser el 9%, el 7%, el 2,5% o el 14.4% pero de esta manera, el conjunto de los intendentes y el gobierno nacional conocen en forma cierta la trayectoria que va a tener ese fondo y si es posible afectarlo más allá de cada uno de los ejercicios. Por tanto, el legislador adoptó sistemáticamente esta forma de cálculo.

Asimismo, ese mismo artículo dice que una tercera parte del fondo será ejecutada por los gobiernos departamentales y las dos terceras partes por organismos mencionados en el literal a) del artículo 230 de la Constitución, que son los entes autónomos y servicios descentralizados. Hace dos presupuestos quinquenales que el gobierno nacional acredita el 66,65% a aquellos ministerios que forman parte de la Comisión Sectorial de Descentralización o, directamente, de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. No son todos los ministerios que ejecutan esta parte del fondo presupuestal establecido en la Constitución.

El procedimiento de ese fondo presupuestal es el siguiente: el 65% se destina a la aplicación de políticas de descentralización, que son ejecutadas por el Poder Ejecutivo, entes autónomos y servicios descentralizados dentro del presupuesto nacional y el 33, 65% a la aplicación de las políticas de descentralización por parte de los gobiernos departamentales. Allí se estableció que los proyectos de los gobiernos departamentales deben ser presentados ante la Comisión Sectorial de Descentralización con un informe de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Luego, la comisión sectorial se expide y remite a consideración de la OPP aquellos pasibles de ser ejecutados conjuntamente con una propuesta para su ejecución según las distintas etapas que los conforman. Normalmente, en cada oportunidad en que la Comisión Sectorial de Descentralización aprueba un proyecto, en esa propia resolución se establece una programación de la aplicación de fondos correspondiente a ese proyecto. Por tanto, el punto 10, en la medida en que el Ministerio de Economía y Finanzas forma parte de la comisión de descentralización, queda habitualmente salvado y, como suma de las asignaciones, queda el cronograma definitivo ajustado a las disponibilidades financieras. Entonces, el MEF lo que hace es transferir mes a mes los fondos correspondientes para el cumplimiento de aquellos proyectos aprobados por la Comisión Sectorial de Descentralización.

Los que paso a detallar son los informes que se realizan. La OPP mensualmente informa del avance de cada una de las intendencias sobre la ejecución del Fondo de Desarrollo del Interior. Cada uno de los proyectos tiene un informe. Abajo puede observarse, en el cuadro, el monto básico y el total que aporta el proyecto a la DGI y al gobierno municipal. Luego se realiza una lista de evaluación. Hoy podemos ingresar a la página *web* y ver cuáles son los proyectos que en ese momento se encuentran en evaluación por parte de la OPP, como forma previa a la comisión sectorial de descentralización.

Aquí aparece la distribución actual del presupuesto de 2019 del Fondo de Desarrollo del Interior. Los porcentajes establecidos son los mismos que se vienen llevando desde el presupuesto quinquenal de 2001, que corresponden a una distribución basada en la población, extensión del territorio, necesidades básicas insatisfechas y la inversa del PBI departamental. Estos porcentajes se mantienen desde el 2000. Hemos hecho varios ejercicios utilizando los mismos indicadores. Eso siempre ha tenido la complejidad que implica que cuando las cosas suman cien, si por un lado se aumenta, por otro lado se debe disminuir, y viceversa, aunque más no sea en términos conceptuales, con lo cual ha sido siempre complejo arribar a un acuerdo.

Aquí puede observarse la evolución del Fondo de Desarrollo del Interior que ejecutan los gobiernos departamentales a valores reales, especialmente con valor 100,

2001: anda en alrededor de 700. O sea que el Fondo de Desarrollo del Interior se ha multiplicado en términos reales por siete. Esa es la aplicación que hacen los gobiernos departamentales.

Luego podemos ver lo que ha sucedido con eso, es decir, cómo entre los años 2001 y 2005 fue aumentando el porcentaje y, después, se estabilizó en el 11%. También podemos ver qué porcentaje de ese fondo lo ejecutan los gobiernos departamentales y cómo pasó del 25% al 33m35% -esto ocurrió en el año 2011-, cuál es la asignación definitiva y, también, cómo el porcentaje de ejecución luego de los primeros años, virtualmente, es del 100% de los fondos disponibles. Bueno, que los años tienen trece meses y cosas de esas que los exintendentes tienen absolutamente en claro.

Más adelante podemos ver cómo ejecuta el Fondo de Desarrollo del Interior, el fondo presupuestal de 2008, organismos del presupuesto nacional. En esta transparencia se muestra cómo esa cifra se ha ido incrementando en 2015, 2016, 2017, 2018. Esto forma parte de la rendición de cuentas y se puede ver en los documentos que ha recibido el Parlamento el día 30. En ellos se indica, detalle por detalle, la oficina y repartición por la cual se realiza y a qué proyecto concreto se refiere.

Estamos viendo ahora una distribución casi funcional de esos fondos, es decir, cómo esos Incisos del presupuesto nacional aplicaron su cuota parte del Fondo de Desarrollo de Interior en distintas actividades, por ejemplo, vialidad, caminería, etcétera. Hay aportes en caminería que no son, como recién nos referíamos, para mantenimiento. Existe un programa especial de caminería que forma parte de la aplicación del Fondo de Desarrollo del Interior sobre cada uno de los territorios.

Podemos apreciar en esta otra transparencia la parte de aplicación en vivienda, la electrificación rural, los convenios del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, las obras de la Secretaría de deporte, que aparecen separadas allí, y otras intervenciones. En el año 2005, la Secretaría Nacional del Deporte estaba en el Ministerio de Turismo y luego pasó a formar parte del Inciso "Presidencia de la República".

Ahora, estamos mostrando la recaudación de la DGI, según domicilio fiscal, que fue de $ 63.216.000.000, correspondientes al año 2017, en los dieciocho departamentos del interior. Como podrán apreciar, hay una columna que establece cuáles fueron las transferencias a los gobiernos departamentales, cuál fue la ejecución de los Incisos por fondo presupuestal, el subtotal y qué porcentajes significan esas transferencias de ese fondo presupuestal sobre la recaudación de la DGI en cada uno de los departamentos. Allí tenemos un amplio espectro que va desde Canelones, que recibe por estos conceptos 14% de los impuestos recaudados, según domicilio fiscal, por la Dirección General Impositiva, hasta el departamento de Treinta y Tres, en el otro extremo, que recibe solamente por estos conceptos 97% de la recaudación de los impuestos. La gráfica que estamos viendo nos indica eso.

A nosotros siempre nos preocupa definir en qué materia y en qué rubro se produce un gasto permanente en los gobiernos departamentales. El Fondo de Desarrollo del Interior es casi un gasto permanente. Las aplicaciones que hacen los Incisos del gobierno nacional sobre su parte al Fondo Presupuestal del artículo 298 son permanentes; se realizan con niveles similares y en ocasiones levemente crecientes todos los años, pero a veces hay inversiones que no se realizan. No todos los días se hace un UTEC, una escuela. Si uno toma los vínculos laborales que se pagan con Rentas Generales en las áreas de educación, cultura, deporte, salud y seguridad, y hace un cálculo estimado de las retribuciones personales, teniendo en cuenta, por ejemplo, que las retribuciones personales son equivalentes a las retribuciones personales que realizan los gobiernos departamentales, vemos que el gasto vinculado con los gobiernos departamentales o con

la recaudación es muy importante, y en algunos casos es casi el doble de lo que se recauda en el departamento. Entonces, podemos llegar a una gráfica de este tipo, en la se muestra que Artigas recibe dos veces y media más por estos conceptos de los que recauda la DGI por impuestos en el departamento o que el conjunto de los departamentos del interior recibe por estos conceptos 113% de lo que se recauda en ellos.

Finalizando el informe, quiero señalar que los créditos de OPP que van para caminería están distribuidos. Como podrán ver, se trata de una ejecución de obras muy importante, pues $ 1.500.000.000 en noventa y cinco obras nos habla de que son de un porte importante; implican la realización de carpetas asfálticas, obras de arte de entidad, un proyecto, una licitación pública y un conjunto de complejidades. El plan intenta servir de base de un cambio sustantivo en las características de la caminería departamental en los próximos años.

Lo mismo sucede con las transferencias de Uruguay Integra, Uruguay Más Cerca. Allí quisimos mostrar cómo trabajaban estos organismos con las intendencias, con los municipios, principalmente. La mitad de las obras o proyectos que realizan Uruguay Integra, Uruguay Más Cerca es con los municipios, con las Intendencias -en este caso, cuarenta y seis-, con el Instituto Nacional de la Juventud o, directamente, con asociaciones civiles vinculadas en el territorio. Las ciento sesenta y cuatro obras de electrificación rural nos van a permitir en los próximos meses estar virtualmente llegando al 100% de aquellos que pudimos ubicar y que vinieron y nos dijeron que efectivamente querían estar conectados a las redes de energía eléctrica.

Para finalizar, mostramos esta gráfica que contiene la rendición de cuentas recién presentada al Parlamento y, precisamente, establece la evolución desde 2004 de las transferencias a los gobiernos subnacionales, que fue de 138% de aumento en valores constantes, y el detalle de cada uno de los departamentos en el año 2018. Es decir, esta gráfica indica que los ingresos del gobierno nacional aumentaron 84% en el período, mientras que las transferencias destinadas a los gobiernos subnacionales aumentaron 138% con respecto a ese destino.

El artículo 297 de la Constitución de 1967 establecía que las intendencias podían ejecutar la cuota parte del presupuesto nacional que se fijaba con destino a las obras públicas departamentales. En este caso, en el artículo 214 se eliminó "obras públicas departamentales" y, por lo tanto, es un fondo de libre disponibilidad. En atención a eso, el Mirador Ciudadano no hace referencia a aquellas obras que eventualmente, con las transferencias del gobierno nacional, podrían ejecutar directamente los gobiernos departamentales.

**SEÑOR VIERA (Tabaré).-** Sin ninguna duda, la OPP ha trabajado muy bien y, en particular, en la realización de la inversión pública.

Antes de cualquier consideración, quiero dejar claro que la felicito por la buena coordinación, el buen trabajo y el buen trato que sé que tiene con los gobiernos subnacionales. Nuestras dudas y discrepancias no van en ese sentido.

Escuchado el informe de los jerarcas de la OPP, quiero referirme a una discusión que se ha establecido en el país y que tiene un punto extraordinariamente alto en esta publicidad de las mil quinientas obras -que ahora son más- que ha realizado. Por eso, queremos saber cuántas obras son realizadas por la OPP; es decir, ejecutadas o, por lo menos, financiadas. Esa campaña suena como netamente publicitaria y como que son obras ejecutadas por la OPP, y casi que no se menciona a los gobiernos subnacionales. De hecho, tengo una colección de publicaciones amén de lo que acaba de mostrar el profesor Pedro Apezteguía, en el sentido de que prácticamente los gobiernos

departamentales no son mencionados. Por lo que tengo entendido, la Oficina de por sí no ejecuta obras; no está para eso y no lo hace. El financiamiento nace -como bien se explicó aquí-, básicamente, por el artículo 214 de la Constitución, que establece -no como un acto gracioso, no como algo que se negocia con los gobiernos departamentales, sino por una imposición constitucional- que al inicio del período, en la instancia presupuestal y con ciertos plazos se negocie la participación de los gobiernos subnacionales en el presupuesto nacional. Eso es absolutamente lógico. En su momento -en 1996- luché mucho por la reforma constitucional y por el avance que se hizo en la autonomía de los gobiernos departamentales y en sus recursos, fundamentalmente para los del interior. Luego, se negoció el 3,33% en un presupuesto que creció en términos absolutos. Ello explica el gran crecimiento en valores absolutos.

Constitucionalmente, todos los demás programas forman parte de ese 3,33%, algo que también dispuso el presupuesto nacional aprobado por el Parlamento. Todos saben que luego de la reforma de la Constitución de la República de 1996 -a la que muchos se opusieron- se creó el Fondo de Desarrollo del Interior y se estableció cómo debía ser administrado.

No voy a citar lo que dice el artículo 214 porque es muy claro en cuanto al establecimiento presupuestal de los recursos para los gobiernos subnacionales.

El artículo 230 dispone que habrá una Oficina de Planeamiento y Presupuesto que dependerá directamente de la Presidencia de la República y que, entre otras cosas, formará comisiones sectoriales en la que estarán representadas las empresas públicas y las privadas. En el último inciso dice que la Oficina de Planeamiento y Presupuesto asistirá al Poder Ejecutivo en la formulación de los planes y programas de desarrollo, así como en la planificación de las políticas de descentralización que serán ejecutadas. Además, en el inciso B) se aclara que estarán a cargo de los gobiernos departamentales. Más adelante dice que se formará una comisión sectorial que estará exclusivamente -lo subrayo- integrada por delegados del Congreso de Intendentes y de los ministerios competentes. Entonces, según la Constitución de la República, la OPP no es parte de la comisión sectorial. Entonces, la comisión sectorial estará exclusivamente integrada por representantes del Poder Ejecutivo y del Congreso de Intendentes.

La participación de la OPP se dio en determinado momento -fue evolucionando desde la implementación de esta reforma constitucional- porque alguien tiene que hacer el informe técnico de los proyectos que se presentan. Hablo de algún organismo objetivo que haga el informe para que luego la comisión sectorial lo apruebe o no. Además, alguien tiene que hacer el seguimiento, la certificación de las obras, constatar que se realicen y autorizar las transferencias.

En su momento, Diprode -la entonces Dirección de Proyectos de Desarrollo-, tuvo una participación onerosa en el Fondo de Desarrollo del Interior. Cabe recordar que la OPP recibe el 3% del Fondo de Desarrollo del Interior para financiar los técnicos y todo su funcionamiento. Esa es la participación de la OPP.

Como todos saben, el Fondo de Desarrollo del Interior sigue calculándose sobre el monto establecido en 1999 -habrá que discutirlo, pero es parte de una negociación aceptada; el interior del país cambió mucho-, y el 33,35% es la parte en la que trabaja la comisión sectorial. El 70% se distribuye de una manera y el 30% de otra. El 70% es con el 80% del Fondo de Desarrollo del Interior y el 20% son aportes de los fondos percibidos directamente por los gobiernos departamentales

Sin embargo, el 66,65% del Fondo -sería la parte dispuesta por el Ejecutivo Nacional, sus ministerios y empresas públicas- sigue sin tener posibilidades, como sucede en el 33,35%, de anticiparse a algunas cosas.

Creo que esta es una maravillosa herramienta en la que debemos seguir trabajando para que haya una sinergia entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales. No digo que pase todo por la comisión sectorial pero, por lo menos, debería existir la posibilidad de que se pudieran realizar obras en conjunto o complementarias.

Lo mismo sucede con la caminería rural, la establecida en el Programa Nº 372, Inciso 24 de la Unidad 002, esos novecientos cincuenta millones. Todo está integrando el 3,33%. También está por allí el fondo de incentivo a los municipios. En definitiva, hablo de recursos de los gobiernos subnacionales, es decir, definidos en la Constitución de la República. Todo se negocia al principio del período y luego integra el presupuesto nacional. Que se haya cumplido bien y que hayan aumentado de acuerdo a lo que creció el presupuesto nacional, me parece excelente. También me parece bárbaro que se cumpla en tiempo y forma, pero no es ninguna gracia: es la disposición constitucional. Todas las obras son elegidas por los gobiernos departamentales y ahora, con el Fondo de Incentivos, por los municipios, por los gobiernos subnacionales, que eligen de acuerdo con programas con los que ganaron las elecciones y la ciudadanía los puso en el gobierno, y de acuerdo con proyectos elaborados y financiados por esos gobiernos departamentales y ejecutados posteriormente; todos sabemos que se resarcen de esos fondos una vez que son certificados.

Por lo tanto, tiene poco que ver el gobierno nacional como para realizar una campaña publicitaria -no es otra cosa que una campaña publicitaria- en la que todo parece indicar que es obra del gobierno nacional. Reitero que no son obras del gobierno nacional, aunque puede haber algunas; me gustaría saber cuáles serían.

Quisiera saber si es correcto que el 21% de financiamiento de esas obras publicitadas estaría fuera del presupuesto. No he podido apreciar la gráfica pues pasó muy rápidamente por la pantalla.

Concretamente, me gustaría saber cuáles son las obras que están en ejecución o se ejecutaron desde la Oficina de Planeamiento y Presupuesto con financiamiento del gobierno nacional que no esté dispuesto en la Constitución ni en el presupuesto y que son de los gobiernos departamentales, es decir, los que son de percepción nacional y no de percepción directa.

Además, recuerdo -todos aquí sabemos estas cosas- que otrora la mayoría de estos recursos fueron de percepción directa y de libre disponibilidad por parte de los gobiernos departamentales y que, por distintas circunstancias, se fueron eliminando. Recuerdo en este momento el 2% del viejo 3% por la venta de semovientes, que quedó en 1%, y que por allí se asignó una partida nacional que después terminó en este 3,33%. Perfecto, porque fuimos simplificando la cosa y el aporte del presupuesto nacional a los gobiernos departamentales se fue concentrando para una sola instancia, pero son recursos propios.

Me suena muy mal cuando se dice que son recursos propios, que son los que los gobiernos perciben directamente de la contribución inmobiliaria, la contribución rural, las patentes -ahora también las patentes se perciben desde lo nacional-, y que los otros son del gobierno nacional. ¡Son todos recursos propios!

En definitiva, los recursos son de los contribuyentes y a veces los pagan en las ventanillas de las intendencias o de los municipios, y otras lo hacen a través de los impuestos nacionales. ¡Los recursos son de los contribuyentes!

Creo que las cosas son para aclararlas, para ponerlas en su debida dimensión, y para reconocer que alguien tiene que hacer la tarea que hace la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y la Dirección de Descentralización e Inversión Pública. Es muy bueno el trabajo y sé que tienen muy buena relación con los gobiernos departamentales. Reitero que alguien lo tiene que hacer y lo hacen muy bien. Yo les agradezco porque las cosas se pueden hacer bien o mal, y aquí se han hecho bien, solo que no estoy de acuerdo con que se realice una gran campaña publicitaria para que aparezcan como obras del gobierno nacional cuando no lo son.

**SEÑOR LAFLUF HEBEICH (Omar).-** No voy a repetir el 90% de lo planteado por el señor diputado Viera.

Evidentemente, este es un recurso que lo supimos trabajar, manejar y negociar. Es importante que algunas cosas queden claras. Cuando se habla del aumento del monto de los recursos, que son importantísimos, hay que saber que son porcentajes referidos al total de la recaudación del país. Por lo tanto, si en el año 2004 teníamos un PBI de US$ 17.000.000.000 y hoy tenemos un PBI de US$ 55.000.000.000 es evidente que tiene que haber un aumento importante en la asignación de los recursos en la medida en que es trata de un porcentaje.

A su vez, quiero referirme a cosas que vienen desde aquella época y que por lo que veo siempre constituyen el mismo problema.

Un porcentaje mínimo del Fondo de Desarrollo del Interior es ejecutado por los gobiernos departamentales. Es increíble que el 66% lo ejecuten los ministerios, entes autónomos y gobiernos, y que las intendencias ni se enteren. Jamás pudimos saber cuáles eran las obras realizadas por los ministerios; previamente nunca lo supimos y, posteriormente, el único que informaba era el entonces ministro Lescano.

Cuando a fin de año decíamos qué obras se habían hecho, estaban las realizadas por los gobiernos departamentales, el 33%, pero nunca supimos las del 67%. Es más, con relación al Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca -los gobiernos departamentales tendrían que saber qué es lo que hacía- tenemos las Comisiones de Desarrollo Local. Hacia ahí se destinaban recursos del Fondo de Desarrollo del Interior, pero los gobiernos departamentales ni siquiera se enteraban. ¡Jamás! Quizás ahora haya cambiado y yo esté hablando por lo que nos tocó vivir.

¿Por qué eso es importante? Por lo que manifestó el señor diputado Viera. En definitiva, las intendencias, los gobiernos departamentales tienen derecho a opinar sobre las cosas locales, porque no se trata de decir que tal cosa es descentralización, pero descentralizando desde Montevideo basados en lo que define el Ministerio de Ganadería sin que la intendencia se entere de lo que se está haciendo con ese dinero.

Hay otro tema sobre el que siempre preguntamos -tal vez, ustedes nos demuestran que es mejor no meterse en ese asunto porque nos puede ir peor-, que es la alícuota que se fijó en 1999 y se ajusta por el IPC. Es probable que el crecimiento del país haya sido bastante más importante en el interior que lo que ha sido el ajuste por IPC.

Pregunto esto por ignorante y por si sirve más.

Otro asunto, que va muy de la mano de este tema, es el de la residencia fiscal de las empresas. El país ha cambiado diametralmente.

(Diálogos)

——Hace 15 años no existían emprendimientos agropecuarios de 100.000 hectáreas. Hace 15 o 20 años había 1.000 productores con 100 hectáreas o 500

productores con 200 hectáreas, que ya no existen. Ahora se trata de productores agropecuarios, muchos multinacionales, que tienen su residencia fiscal en Montevideo.

Yo decía en el Directorio del Banco de la República: "Y sí, es probable que ustedes en Nuevo Berlín no hagan negocio", porque en todos los lugares que había productores en Nuevo Berlín ahora está Cargill, que si bien tiene 50.000 hectáreas en el país, su residencia fiscal está en Montevideo. No sé cómo afecta eso, pero lo supongo, por ejemplo, en los recursos que nosotros decimos que generan y se recaudan en el interior.

Tenía estas dos preguntas para agregar a todo lo que dijo el señor diputado Viera.

**SEÑORA PRESIDENTA.-** Recuerdo que a la hora 15 y 50 debemos levantar la sesión, porque a la hora 16 empieza el plenario.

**SEÑOR ASTI (Alfredo).-** Este tema lo hemos discutido acá, muchas veces en la Cámara y en las redes o en algún programa de los pocos medios de comunicación que nos invitan.

Obviamente, todo esto no es gracia de ningún gobierno, porque los artículos 214 y 298 de la Constitución de la República lo establecen así, aunque no fijan montos; simplemente establece el criterio con el que debe realizarse el Presupuesto Nacional y el artículo 214 dice que se asignará una partida a los gobiernos departamentales y el literal D) del artículo 298 dispone una partida para el hoy llamado Fondo de Desarrollo del Interior. En ningún momento se fija la cuantía de dicha transferencia, por lo que es necesario que exista voluntad política del Poder Ejecutivo, del Congreso de Intendentes y del Parlamento para concretar dichas transferencias.

Recuerdo que en la primera discusión en que participé de un Presupuesto me llevé la sorpresa de que el acuerdo venía realizado de antemano. Viví con gran sorpresa en la Comisión de Hacienda integrada con la de Presupuestos, a veces, el asombro y molestia de algunos legisladores del interior porque veían que la distribución venía predeterminada, que antes se hacía en las discusiones parlamentarias, respondiendo al mandato de la Constitución de la República de llegar con un acuerdo preestablecido, logrado en la comisión prevista en el artículo 230 de la Constitución de la República a tales efectos.

Recuerden que se incluía en este acuerdo a Montevideo, que había estado excluido hasta el 2000; digo hasta el 2000 y no hasta el 2005, porque en el 2000 se le asignó una mínima participación a Montevideo, que antes no tenía. Claro está: en ese momento la bancada que respondía al gobierno de Montevideo, representaba más del 40% de la Cámara de Representantes.

Por otro lado, si la memoria no me falla, la participación en la ejecución de los gobiernos departamentales antes era menor del tercio que es ahora; creo que era un cuarto.

En cuanto a la distribución de la alícuota, por supuesto que es así; es un acuerdo y todos manejamos los números porque existe transparencia. No hay ningún problema con revisar eso y, de la misma manera, cómo se distribuye entre los departamentos, pero hemos acordado no modificar este criterio, porque forma parte de un acuerdo político en el cual participó el Congreso de Intendentes.

A su vez, también se trata de compensar a Montevideo, que estaba obviamente afectado por esa distribución, con una partida particular, cuya inclusión también aprobó el Congreso de Intendentes.

Por último, quiero comentar algo respecto a la pregunta de cómo creció el PIB en el país. Hay una cifra que mostró la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, que es importante resaltar: los ingresos del país crecieron en este período un 84% y los ingresos de los gobiernos departamentales un 138%; con esto creo que queda determinado si hay o no distribución descentralizada de los recursos nacionales.

**SEÑOR CASTAINGDEBAT (Armando).-** Tengo una duda que no pude sacármela en los diez años que fui intendente, y con el señor diputado Tabaré Viera la seguimos teniendo.

Si no me equivoco, los viejos proyectos BID hoy son PDGS.

**SEÑOR APEZTEGUÍA (Pedro).-** Ahora son otra cosa.

**SEÑOR CASTAINGDEBAT (Armando).-** En la presentación de Apezteguía aparecen como transferencias del gobierno nacional.

Tenemos entendido que esos son créditos internacionales que toma el gobierno nacional, que paga en determinado plazo, pero cuyo 100% le es descontado a los gobiernos departamentales de su presupuesto, en el período que comprende la gestión del gobierno nacional y no en el plazo que se repaga dicho préstamo.

En primer lugar, quiero saber si es así y, en segundo término, si el 100% del monto de ese proyecto a ejecutarse en cada departamento se le descuenta a los gobiernos departamentales o hay una cuota parte que paga el gobierno nacional por fuera de lo que le descuenta.

Pregunto esto porque Linder Reyes históricamente nos decía que era un pésimo negocio para los gobiernos departamentales, que deberían prescindir -eso se puede discutir- de esta herramienta, ya que, si no se recurría al préstamo BID, pasaba a ser un 100% de libre disponibilidad. Se podrá discutir esto; yo estoy convencido de que son buenos porque nos ordenaron.

Concretamente, la pregunta es si mañana se decidiera no seguir adelante con esto, automáticamente pasaría a ser un 100% de libre disponibilidad para los gobiernos departamentales.

**SEÑOR DE LOS SANTOS (Óscar).-** Tomamos nota de que el proyecto enviado por el Poder Ejecutivo está en la agenda de esta Comisión.

En la información aportada, en términos de cómo poner en línea los recursos de carácter nacional y departamental en los tres niveles de gobierno, hay una avance, por cuanto hay un planteo de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto con sus resultados, porque los aspectos vinculados a la descentralización, establecidos en la Constitución de la República, significan una autonomía, limitada en los términos que establece la Constitución. Escriturar en un proyecto el manejo de recursos nacionales de que se dispone, cada vez es un desafío más complejo.

En ese sentido, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto dijo que se transferían $ 20.000.000.000 por año a los gobiernos departamentales.

¿Cuánto representan estas transferencias en el funcionamiento y el presupuesto de los gobiernos departamentales, en la misma perspectiva de universalizar a los gobiernos departamentales, de Montevideo y del interior? ¿Qué porcentaje representan estas transferencias? Lo pregunto en el entendido de que si ensayamos una nueva ley de descentralización, lleva un proceso generar mayores capacidades locales y desarrollar otros temas que están en la agenda y que no nos dará el tiempo para discutir, por ejemplo, cómo va a jugar el tren central con la planta de UPM, en estas capacidades

locales; habrá que precisar recursos, pero eso no nos va a corresponder a nosotros, sino al otro Gobierno y al nuevo Parlamento.

Lo otra cuestión que quiero plantear es si la OPP tiene el dato de cuánto significa la carga del Rubro 0, correspondiente a salarios, en las intendencias, con respecto a la transferencia de los recursos nacionales. Me refiero a cuál es la viabilidad de las intendencias de mantener estructuras, teniendo en cuenta el gasto de funcionamiento, el Rubro 0, correspondiente a salarios. Entendemos que si no hubiera una orientación y un acuerdo político, podría llegar a dilapidarse buena parte de los recursos exclusivamente en el Rubro 0. Sabemos que hay intendencias en las que, a veces, la recaudación alcanza exclusivamente para pagar salarios. Entonces, creo que también se abre un debate en términos de eficiencia y de viabilidad de esas estructuras.

Concretamente, lo que quiero saber es si hay estudios de la OPP sobre el destino final de los recursos y cuánto significa la carga del Rubro 0 con relación a la transferencia de recursos, de manera que podamos evaluar qué costo del Estado implica el funcionamiento de esas estructuras en el interior del país y cuánto corresponde a la eficiencia de esa inversión pública. Quisiera saber qué pasaría si no existieran estos planes estratégicos, concretamente, si no habría un mayor riesgo de que el Rubro 0 terminara consumiendo buena parte de esos recursos, sin obras, sin bienes ni servicios a la población.

**SEÑORA PRESIDENTA.-** Agradezco a los invitados y a los señores miembros de la Comisión por este intercambio.

No es la primera vez que la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, con respecto a la descentralización, a la convivencia con el interior del país y a lo que tiene que ver con presupuestos, va más allá de lo que nosotros queremos preguntar.

**SEÑOR DIRECTOR DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO.-** Gracias, señora presidenta.

Creo que esta discusión nos enriquece a todos. Tendríamos dos maneras de encararla. Voy a pasar de largo una de ellas, la que tiene que ver con la publicidad, porque creo que no vale la pena.

Empiezo por lo que se planteó en último lugar. Los recursos son de los contribuyentes. De alguna manera, en ámbitos del gobierno nacional o de gobiernos subnacionales se hace una distribución que puede ser muy diferente, dependiendo del punto de vista, los criterios, los argumentos, los momentos.

El hecho es que los recursos son de los contribuyentes. En materia de publicidad, podríamos hablar mucho, pero no vamos a entrar en esa discusión.

La verdad es que sentí un dolor muy grande porque, en particular, para la inauguración de la mayor obra de la ciudad de Tranqueras, que es en estos días, no recibimos invitación. Todos sabemos -así nos lo hacen saber nuestros correligionarios- que el uso de los recursos y las obras llevadas a cabo en cada lugar se maneja con asimetría de información, por decirlo de una manera delicada. A nosotros nos parece muy importante que la información se conozca.

Paso al siguiente punto, a las preguntas de los demás diputados, en particular, a la planteada por el señor diputado Viera, relativa a ejecución y financiamiento.

Este es un tema complejo, porque sabemos que hay multiplicidad de parámetros. Cada vez que llegamos a la instancia de rendición de cuentas hemos tenido enormes dificultades -el señor diputado Lafluf, así como otros diputados que han sido intendentes,

participaron de esta discusión- con respecto a este tema, porque no se lo puede ver de manera parcial. Si lo vemos de manera parcial, cada uno va a llevar agua para su molino. Tenemos que verlo de manera integral. ¿Por qué? Porque el origen de esto es un acuerdo al cual se llega en cada uno de los momentos que corresponde. Como dijo claramente el señor diputado Asti, lo que establece la Constitución de la República son criterios. Después, la legislación, que corresponde al Parlamento, determina los parámetros correspondientes. Ahí tenemos mucho para trabajar; estamos completamente de acuerdo; hay muchísimo para trabajar.

Ahora bien, cuando hablamos de ejecución, como gobierno nacional y como Oficina de Planeamiento y Presupuesto, me siento parte de la ejecución de los proyectos, de todos ellos. ¿Qué significa ejecución? ¿Ejecución es estar en la calle haciendo una obra? Eso lo hace una empresa privada. La ejecución se compone de un proceso muy largo. También implica los procesos de transparencia en el uso de los recursos; implica cuáles son los procedimientos para llamar a licitación; implica cómo se organiza la selección de las empresas; implica el diseño de los proyectos. Creo que tenemos participación -si no es así, me corregirá el director de Descentralización e Inversión Pública- en gran parte del proceso. Por lo tanto, nos sentimos parte de esto. Si pensáramos que la ejecución no requiere de todo ese proceso, seríamos muy malos ejecutando y muy ineficientes. Nosotros estamos convencidos de que esos procedimientos nos brindan la posibilidad del mejor uso de los recursos.

**SEÑOR VIERA (Tabaré).-** Habría que incluir al Tribunal de Cuentas…

**SEÑOR DIRECTOR DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO.-** Con respecto al financiamiento y yendo a la pregunta muy clara del señor diputado Castaingdebat, es así. De cualquier manera, creo es un muy buen negocio, por lo que él mismo dijo, en el caso del Programa de Desarrollo y Gestión Subnacional; me parece que es un muy buen negocio.

Estos datos, es decir, el hecho de que el descuento sea antes, el hecho de que sea un préstamo que toma el gobierno nacional y que forma parte de los números del déficit fiscal del gobierno nacional -lo que muchas veces es criticado por la oposición- son cuestiones que debemos tener en cuenta a la hora de hacer el acuerdo. Se dice que se descuenta todo. Está bien, se descuenta todo del artículo 214. En realidad, se descuenta todo porque forma parte de un acuerdo. El 3,33% establecido en el artículo 214 forma parte de este acuerdo para cumplir con la Constitución, pero si eventualmente se hubiera decidido no descontarlo, perfectamente, ese porcentaje podría haber sido otro. Surgió del acuerdo con los tres partidos políticos que tienen representación departamental presentes en la mesa de negociación.

Lo mismo con respecto al 11%. Es clarísimo. Ese porcentaje podría estar muy cerca o muy lejos de la realidad. Nosotros somos los primeros a los que les gustaría recalcularlo. Estoy completamente de acuerdo con el señor diputado Lafluf en el sentido de que el país ha cambiado enormemente, pero yo creo que para bien; discrepamos en cuanto al sentido de la aguja. Ha cambiado en muchos de los procesos; capaz que la concentración también nos preocupa. Que ha cambiado, ha cambiado. También ha cambiado en cuanto a los domicilios fiscales de las empresas. Habría que tener en cuenta esa nueva realidad. Y, entonces, no sabemos si va a salir el 11%, el 14% o el 8%. Lo mismo con respecto a lo que planteamos, que sabíamos que era prácticamente imposible, que también forma parte de esto. Por ejemplo, su departamento recibió una gran empresa hace diez años…

**SEÑOR LAFLUF HEBEICH (Omar).-** Pero repercutió al revés, porque…

**SEÑOR DIRECTOR DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO.-** ¿Qué está pasando? Lo que sucede allí debería implicar que los porcentajes de distribución cambiaran paralelamente a ese hecho, porque la realidad es distinta. Pero eso es prácticamente imposible. Ahí me siento medio frustrado. Es imposible que en veinte días, del 10 de julio al 30 de julio, se pueda llegar a poner este tema sobre la mesa; seamos sinceros. Intentamos plantearlo y discutirlo más serenamente a lo largo del período, pero es un tema difícil.

Entonces, ¿cuál es la conclusión de todo esto? La conclusión, con los datos sobre la mesa e, inclusive, con los requerimientos planteados por los gobiernos departamentales, es que este acuerdo cubre las expectativas, brinda certidumbre e, inclusive, como correctamente dijo el señor diputado Asti, ha sido un gran negocio. Si tenemos en cuenta que el crecimiento de los ingresos nacionales durante todo el período fue de 84% y que las transferencias crecieron 138%, indudablemente, en este acuerdo hubo un incremento muy fuerte de las transferencias a los gobiernos subnacionales. Y yo me pongo contento porque me parece que hay prioridades en el presupuesto nacional con las cuales las transferencias a los gobiernos departamentales han ido ganando terreno. Hay otras prioridades que me hubiese gustado que el Parlamento las hubiera tratado distinto, como por ejemplo las transferencias a la seguridad social, en particular, de la Caja Militar.

Cuando empezamos a hacer números, encontramos que las transferencias a la Caja Militar son mayores y bastante mayores que las transferencias de todos los gobiernos departamentales y subnacionales del Uruguay. Es una cosa que hay que analizar. Hicimos un trabajo de prioridades presupuestales para ver a dónde apuntaba Uruguay, y no se discriminaban los aportes a los gobiernos departamentales; quedaba en una bolsa que era servicios públicos generales. Además, se decía que eran servicios públicos generales; se le entregaba al gobierno y se decía que tenía muchos gastos en servicios públicos generales. ¡Esto es un disparate!, pues nosotros tenemos todas las transferencias a los gobiernos subnacionales. Había que transparentar todo esto de forma adecuada. Y así fue realizado y lo presentamos, también, en los informes de rendiciones de cuentas.

¿A qué apunto? A que en lo sustancial, este acuerdo ha sido beneficioso. Creo que debemos seguir insistiendo en los procedimientos que garantizan las autonomías de las intendencias, porque son las que determinan qué obras se van a realizar y cuáles son las necesarias.

Hay una ayuda de procedimiento que implica una mejor determinación de los proyectos a realizar. A veces, la intuición u otros elementos no ayudan a que se utilicen los recursos de la mejor manera posible, pero obviamente está en el marco de la autonomía de cada uno de los gobiernos departamentales.

También creo que forma parte del trabajo conjunto ese intercambio técnico que se realiza en todos los aspectos que nos termina beneficiando a todos. Lo que hablaba sobre el PDGS creo que es clarísimo. Si tengo que comprar una realidad, una situación u otra, discrepo con el señor diputado Castaingdebat, que decía que era preferible no tenerlo.

Sinceramente, creo que esto nos ha beneficiado a todos y, reitero, lo que dije anteriormente: con estos parámetros o con otros es fundamental -quizás el señor diputado Asti lo quiera discutir en el Parlamento- que tengamos un acuerdo ya cerrado por parte del gobierno nacional y el Congreso de Intendentes, ya que facilita la vida de todo el mundo y brinda certidumbre.

**SEÑOR APEZTEGUÍA (Pedro).-** Esta gráfica que está en pantalla muestra las retribuciones personales de los gobiernos departamentales y qué porcentaje significan las retribuciones personales en las transferencias que reciben. Es una cuenta que, como cualquier otra, se podría realizar.

(Se suspende la toma de la versión taquigráfica)

——Esta tabla está disponible y muestra los datos de la DGI; es la recaudación según domicilio fiscal, el porcentaje que le corresponde a cada departamento en 1999 y 2017, que es el último publicado. Por ejemplo, en Artigas, que era del 2,3% pasó a ser el 1,7%, quiere decir que en la recaudación porcentualmente disminuyó un 26%. Luego, en Lavalleja, disminuyó un 32,9%; Río Negro aumentó a 92,8%.

Reitero que es la recaudación tributaria según domicilio fiscal. En este caso, el señor diputado tiene la recaudación de lo que paga UPM por el uso de una zona franca, que está acreditado como un ingreso según el domicilio fiscal de UPM. Esto lo verifiqué especialmente.

(Interrupción del señor representante Lafluf Hebeich)

——Eso es lo que aporta por la zona franca.

Quiero hacer una precisión. Con respecto a todo lo que hemos venido haciendo en esta campaña publicitaria: el eslogan del Mirador Ciudadano es 'Conozca más sobre los proyectos que financia OPP en el territorio'. Son proyectos que financia la OPP en el territorio, más allá del origen de los fondos, que están absolutamente detallados y forman parte del presupuesto de la OPP que vota el Parlamento nacional. Aquí no están las transferencias del artículo 214, sino el fondo presupuestal del artículo 298, que es un fondo presupuestal del gobierno nacional sobre el cual los gobiernos departamentales se postulan para que una comisión sectorial, con el asesoramiento de la OPP, asesore y puedan ser revisados. Pero el fondo presupuestal es del presupuesto nacional y lo administra la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, en el 33,35% y en el 66,65% lo administra cada uno de los ministerios de los Incisos del presupuesto nacional.

(Interrupción del señor representante Tabaré Viera)

——Eso es lo que dicen los decretos y la ley.

Por último, en términos de precisiones, aparecen con detalle el origen de cada uno de los puntos.

Yo estoy absolutamente convencido de que esto es bueno para los gobiernos departamentales y el desarrollo del país. Es bueno que ocurran estas transferencias, se realicen y que exista este nivel de relación.

(Interrupción del señor representante Tabaré Viera)

——Podría ser como dice el señor diputado Asti del 2% y en lugar del 6,33% podría no ser, porque la Constitución del año 1967 establecía que debía haber un porcentaje destinado a la obra pública municipal. Recorrimos absolutamente todas las leyes presupuestales desde 1967 al 2000 y no hay ni un porcentaje de los recursos destinados a los gobiernos municipales.

(Interrupción del señor representante Tabaré Viera)

——No lo sé; yo no estaba en el gobierno, otros habrán estado en el gobierno. Yo no estuve en ninguno de esos.

**SEÑOR LAFLUF HEBEICH (Omar).-** Cuando usted dice que el 92% del aumento por concepto de zona franca está en Río Negro, eso no se refleja en lo que recibe el departamento porque está fija la alícuota de 1999, que se ajusta por IPC.

**SEÑOR APEZTEGUÍA (Pedro).-** Es así.

**SEÑOR VIERA (Tabaré).-** Para finalizar, solo voy a leer el inciso C) del artículo 214 de la Constitución de la República, que dice: "Los recursos y la estimación de su producido" -se está refiriendo al presupuesto nacional- "así como el porcentaje que, sobre el monto total de recursos, corresponderá a los Gobiernos Departamentales. A este efecto, la Comisión Sectorial referida en el artículo 230, asesorará sobre el porcentaje a fijarse con treinta días de anticipación al vencimiento del plazo establecido en el inciso primero. Si la Oficina de Planeamiento y Presupuesto no compartiere su opinión, igualmente la elevará al Poder Ejecutivo, y este la comunicará al Poder Legislativo. […]".

Podría suceder esto, pero acuerdo mediante o no acuerdo mediante, tiene que remitirse y va a definir el Poder Legislativo.

**SEÑOR APEZTEGUÍA (Pedro).-** Yo no discuto eso.

**SEÑOR ASTI (Alfredo).-** La mayoría parlamentaria es la que decide.

**SEÑOR VIERA (Tabaré).-** Estos son recursos propios de los gobiernos departamentales.

(Diálogos)

**SEÑORA PRESIDENTA.-** Se levanta la reunión.

